

RGPP : LA REFORME DE L'ETAT QUI N'A PAS EU LIEU



CFDT Cadres | 17 Jan. 2012 par Martine Flacher

Pour quelques économies et beaucoup d'anxiété, la révision générale des politiques publiques est un échec patent.

Le sixième rapport relatif au conseil de modernisation des politiques publiques dresse un bilan positif des réformes engagées depuis quatre ans. Depuis 2007, près de 90% des 500 mesures mise en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) seraient au vert. En quatre ans, les grandes réformes de réseaux et de structures auraient été réalisées.

Selon la ministre du Budget, la réforme de l'Etat a permis d'ores et déjà une économie de 9,5 milliards d'euros par rapport à 2008 et 15 milliards d'euros à l'horizon fin 2013. L'application du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a permis selon le gouvernement de ne pas remplacer 150 000 fonctionnaires en retraite entre 2008 et 2012, soit 7% des effectifs (avec des taux différenciés entre les ministères). Et la ministre d'annoncer de nouvelles mesures à prendre au-delà de 2013 et garantir la mise en œuvre de certains programmes engagés : audit des opérateurs, développement de l'innovation, mesures de simplification etc.

Et dans les faits ? Il se révèle que ce qui devait être l'un des grands chantiers du quinquennat, pour rendre l'Etat plus efficace et moins coûteux, est un échec patent. La réforme de l'Etat est à repenser en profondeur. Les dépenses de l'Etat n'ont pas été jugulées et la RGPP a eu des conséquences négatives sur les services publics, en entraînant une dégradation de la qualité de service pour les usagers et les agents.

Tous rapports, de la Cour des Comptes à Terra Nova en passant par le Parlement sur l'évaluation de la RGPP dressent un bilan sévère de cette réforme en pointant du doigt le fait qu'elle se soit réduite à un processus de réalisation d'économies. Et ce loin d'avoir permis une réflexion sur le rôle et la modernisation de l'Etat. Le manque de concertation avec les agents et les usagers dans sa mise en œuvre a rendu son appropriation et son acceptation impossibles. Elle est devenue synonyme d'inquiétude.

250 MILLIONS D'EUROS DE CONSULTING

Les gains bruts ont été assez faibles, car compensés en partie par une série de coûts. L'Etat a commencé par dépenser en recourant à une armée de consultants. Quelques 250 millions d'euros en frais d'honoraires ont été versés depuis 2007 ! C'est aussi la création d'une direction centrale spécialisée, la DGME (Direction générale de la Modernisation de l'Etat). Ce sont aussi des grands chantiers de modernisation informatiques sensés générer des gains rapides de productivité, qui se sont transformés en gouffres financiers non maîtrisés, tels que Copernic et Chorus.

Les dépenses de fonctionnement sont en hausse de 37% et seules les dépenses de personnel de l'Etat ont été stabilisées. Et pour cause, le gouvernement a mis en place le plus grand plan social de l'histoire du pays avec la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. L'essentiel des économies de la RGPP provient de la fusion de services (services fiscaux, pôle emploi, réforme de la carte judiciaire etc..) et de la vente du patrimoine de l'Etat.

Bien qu'aucun bilan chiffré n'ait été réalisé, les gains nets sont évalués à un milliard par an au maximum, est bien loin des 15 milliards d'euros fin 2013 annoncés. La Cour des Comptes est elle-même dubitative, soulignant que les gains présentés sont « globalement surestimés ».

Pour résumer, disons que l'ambition de la RGPP a été détournée de son objectif. Il n'y pas eu de réforme de l'Etat. Son seul horizon a été la réduction des dépenses publiques. L'absence totale de méthode dans la conduite du changement a provoqué des résistances. Il est temps qu'une vraie réflexion s'engage sur une méthodologie du changement qui passe obligatoirement par la concertation et le dialogue social, en y associant ceux qui la mettent en œuvre.

LES DANGERS DE LA LEAN ADMINISTRATION



Revue | 17 Oct. 2011 par A Chemla-Lafay

De la réduction des coûts à la vision réductrice du travail. Un enjeu des élections du 20 octobre 2011.

L'administration française est invitée à passer à la lean administration, ou administration « agile », « mince », alors que dans le privé, ses principaux instigateurs, comme Toyota, l'ont abandonnée voici près de 15 ans, cette méthode de management s'étant révélée inefficace et néfaste pour la santé des salariés. Faire toujours plus vite avec des moyens réduits, subir sans cesse le contrôle du travail par les indicateurs, autant de facteurs qui créeront de la souffrance

au travail.

Prônée par les consultants (internes et externes) de la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME), la Lean administration consiste à supprimer temps morts et gaspillages, de réorganiser le travail afin que le même nombre de personnes puisse faire beaucoup plus de travail dans le même temps. Il s'agit aussi de réduire les délais en éliminant tout ce qui est susceptible de ralentir le travail.

Cette démarche fait partie du DNO (Document national d'Orientation stratégique) des préfetures. Les hôpitaux et les autres services publics, et en particulier ceux qui ont été créés par des regroupements départementaux dans le cadre de la RGPP, sont incités à s'y mettre aussi. Or, même si elle utilise les mêmes mots, la Lean administration est en fait très largement opposée à la démarche de confiance et d'engagement collectif. Il s'agit au contraire d'une démarche d'enrôlement des salariés, pour les obliger à atteindre des objectifs toujours plus difficiles.

Lean est un qualificatif donné par une équipe de chercheurs du Massachusetts Institute of Technology (Mit) au système de production Toyota. L'école de gestion de la production dite Lean (littéralement : « maigre », « sans gras », « dégraissée », parfois traduite par « gestion sans gaspillage » ou par « gestion allégée ») recherche la performance (en matière de productivité, de qualité, de délais, et enfin de coûts) par l'amélioration continue et l'élimination des gaspillages (muda en japonais).

FONCTION PUBLIQUE, UN MONDE EN MUTATION



Revue | 07 Jul. 2011 par Caroline Werkoff-Leloup

A l'heure du bilan de la RGPP, la revue Cadres CFTD dresse le portrait d'un monde bousculé, au milieu du gué.

Les cadres de la fonction publique sont-ils des cadres comme les autres ?

De réelles convergences apparaissent rapidement quand on étudie la question. Comme les autres cadres quand ils parlent de leur travail, les cadres de la fonction publique évoquent les difficultés du quotidien, la gestion par les indicateurs, le "reporting" et les logiques financières chaque année accrues.

C'est peut-être un des effets du Nouveau Management Public, instauré en France au début des années 80, mais surtout de l'idéologie, brutale et récente, qui cherche à imposer sans préparation des logiques de management issues du privé, dans des buts quasi exclusifs de rentabilité (on pense ici notamment aux effets de la Révision Générale des Politiques Publiques auxquels les cadres de la fonction publique sont de plus en plus opposés).

Et pourtant, peu à peu, de vraies différences se font jour. Tout au long des articles et des entretiens, la question de l'engagement au service de la population, d'un besoin spécifique de reconnaissance par les usagers s'est écrite en filigrane. La fonction publique reste un monde à part, spécifique, qui se raconte avec un vocabulaire propre : les

statuts multiples, les grades, les circuits hiérarchiques complexes et les sigles compliqués pour désigner des organisations.

Le dialogue social s'organise aussi de façon très différente. Jusqu'à présent pour ainsi dire, il était presque inexistant, ce qui pose de sérieux problèmes lorsqu'il s'agit de défendre tous ceux, fonctionnaires ou non, qui sont affectés par les réorganisations des ministères, comme nous l'explique François Chérèque dans l'article qui ouvre ce numéro. A cet égard, les élections d'octobre 2011, qui vont introduire pour la première fois une réelle logique de représentativité dans la fonction publique ouvrent la voie à une révolution culturelle.

Ces différences sont-elles structurelles ou finiront-elles par s'estomper ? Plusieurs articles de cette revue montrent qu'elles sont très ancrées : qu'il s'agisse des relations à la performance, du rôle de la hiérarchie et des modes de satisfaction des usagers (Céline Desmarais et Emmanuel Abord de Chatillon), des effets de la prime au mérite (Maya Bacache-Beauvallet) ou des méthodes de management et des injonctions contradictoires (Loïc Cadin et Jean Pralong), les conclusions sont spécifiques au service public.

La fonction publique apparaît finalement comme un monde bousculé, encore au milieu du gué.

Comme toutes les organisations, la fonction publique continuera d'évoluer. Mais si vous voulons garder une fonction publique de qualité, il faudra prendre vraiment en compte les spécificités de ce monde et ne pas chercher à singer le privé, comme ce fut trop souvent le cas ces dernières années.

La qualité de service aux usagers, la performance sociétale du service au public méritent mieux que cela. Espérons que les élections de l'automne permettront d'élaborer un mode de management où les cadres seront réellement associés aux décisions.

Ce numéro de la revue revêt par ailleurs un caractère spécial : toute la partie journal est remplacée par une analyse de l'enquête « La parole aux A ! » (http://www.cfdt-ufetam.org/dossiers/fonctpubl/doc11/enquete_cadres_FP.pdf) que la CFDT Cadres, en collaboration avec la CFDT fonction publique (Uffa CFDT), a conduite auprès de 7000 cadres de la fonction publique.

MANAGEMENT ET REORGANISATIONS : ENTRE BRICOLAGE GESTIONNAIRE ET RECHERCHE DE SENS



Observatoire des cadres | 25 May. 2010 par Martine Flacher

Séminaire Observatoire des Cadres au ministère de l'Économie. La fonction publique évolue rapidement Comment renouer avec un dialogue professionnel et social ? Comment échapper à une simple reproduction des excès du privé ?

La fonction publique évolue très rapidement depuis quelques années, notamment sous l'effet de la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (Lof), qui a enclenché

le processus de transformation radicale des règles budgétaires et comptables de l'État, et depuis 2007 de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui constitue le cadre de la réforme de l'État. Comme dans les entreprises, toutes ces réformes et restructurations se traduisent pour les personnels par des modifications parfois importantes de leurs missions, de leur gestion, de leurs conditions de travail et de rémunérations, voire de leur métier et de leur avenir. De nombreuses observations et études montrent que la résistance au changement apparaît lorsque les orientations des changements ne sont pas partagées. Cela se traduit aujourd'hui dans la Fonction Publique par une crise de confiance profonde entre le pouvoir politique et l'encadrement.

L'une des causes de la perte de confiance est le recours aux consultants qui comme dans le privé dictent les méthodes, sans associer à la réflexion les cadres qui seront chargés de la mise en œuvre des réformes. La récente décision du Premier ministre qui calque les programmes « talents » des entreprises et prévoit la sélection d'un vivier de jeunes hauts fonctionnaires prometteurs est un autre exemple de « copier-coller » du privé vers le public. Comment impliquer les fonctionnaires et agents publics, notamment les cadres, dans les changements ? Comment nouer - ou renouer - un dialogue tant professionnel que social ? Comment échapper à une simple reproduction des excès actuels du « modèle » du privé ?